

აჭარის ავტონომიის ისტორიულ-სამართლებრივი ასპექტები

აჭარის ავტონომიურ ერთეულად ჩამოყალიბება არც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დროიდან დაწყებულია და, მით უმეტეს, არც საქართველოს გასაბჭოების შემდეგ. მისი ფესვები უფრო სიღრმისეულია და გაცილებით ადრეული პერიოდიდან იწყებს გამოკვეთას.

აღმოსავლეთ და სამხრეთ შავიზღვისპირეთში ერთ-ერთი ყველაზე ღრმა ნავმისადგომისა და სტრატეგიული მდებარეობის გამო, ბათუმი ყველა დროში იქცევდა დიდი სახელმწიფოების ყურადღებას. ქალაქს განსაკუთრებული ინტენსივობით მოუწია თავდაცვა XV საუკუნის დასაწყისიდან, როცა ოსმალებმა 1461 წლიდან, ტრაპიზონის დაპყრობის შემდეგ, დაიკავეს ჭოროხის მარცხენა სანაპიროს ტერიტორია გონიო-აფსაროსით, ხოლო მე-16 საუკუნის ბოლოდან ხანგრძლივად დამკვიდრდნენ მთელი აჭარისწყლისა და ჭოროხის ხეობებსა და თავად ბათუმში. ეს არის პერიოდი, როდესაც სამხრეთი საქართველო ოსმალთა ბატონობის ქვეშ იყო მოქცეული.¹ ამ პერიოდიდან მოყოლებული მთელი სამასი წლის მანძილზე აჭარა მონყვეტილი იყო დედასამშობლოს და თურქეთის ბატონობის ქვეშ იმყოფებოდა.

1878 წლის 19 თებერვალს რუსეთსა და თურქეთს შორის დაიდო სან-სტეფანოს პრელიმინარული (წინასწარი) ხელშეკრულება, რომლის მეცხრამეტე მუხლის თანახმად, ხელშეკრულების მე-19 მუხლი, რომლის მიხედვითაც რუსეთმა ოსმალეთს დააკისრა სამხედრო კონტრიბუცია რუსეთის სასარგებლოდ 1410 მილიონი მანეთის (ოქროთი) ოდენობით, მაგრამ იმის გამო, რომ ოსმალეთს ძალა არ შესწევდა ასეთი თანხა გადაეხადა, ის რუსეთს ამ თანხის საფასურ-

¹ დიასამიძე ბ., ბათუმის საკითხი XVIII-XIX საუკუნეების რუსეთ-თურქეთის ომებში, სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო მეზობელ სახელმწიფოთა გეოპოლიტიკური ინტერესების კონტექსტში, აჭარის დედასამშობლოსთან დაბრუნების 130 წლისთავისადმი მიძღვნილი საერთაშორისო-სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, ბათუმი, 2009, 16.

ში მისი იმპერიის მნიშვნელოვან ტერიტორიებს უთმობდა როგორც ევროპაში, ასევე აზიაში. რუსეთის მფარველობაში გადადიოდა არდაგანი, ყარსი, ბათუმი, ბაიაზეთი და სხვა ტერიტორიები.² ამასთან არის დაკავშირებული იმპერატორ ალექსანდრე II-ის ცნობილი ფრაზა: „მარტო ბათუმი და ყარსი ღირს იმად, რომ რუსეთმა მათთვის რამდენიმე მილიონი გასწიროს“.³

სან-სტეფანოს ზავის პირობებით უკმაყოფილონი დარჩნენ ევროპის ქვეყნები. განსაკუთრებით მწვავე რეაქცია ჰქონდა ინგლისს, რომელმაც თავისი საზღვაო ფლოტი მარმარილოს ზღვაში შეიყვანა და რუსეთს ომის განახლებიდან დაემუქრა იმ შემთხვევაში, თუ რუსეთი არ გადახედავდა ზემოაღნიშნული ზავის პირობებს და დათმობაზე არ წავიდოდა. ინგლისი განსაკუთრებით ენინააღმდეგებოდა ბათუმის რუსეთისათვის გადაცემას.⁴

სან-სტეფანოს ხელშეკრულება გადაისინჯა ბერლინის კონგრესზე, რომლის მუშაობაში მონაწილეობდა შვიდი ქვეყანა: რუსეთი, ინგლისი, საფრანგეთი, ავსტრია-უნგრეთი, გერმანია, იტალია და ოსმალეთი. კონგრესი დასრულდა 1878 წლის 1 ივლისის ტრაქტატით (ხელშეკრულებით), რომლითაც ოსმალეთი რუსეთს უთმობდა არდაგანს (არტაანს), ყარსს და ბათუმს (პორტიუთურთ). ამასთან, ბათუმი უნდა გამოცხადებულიყო პორტო-ფრანკოდ (თავისუფალ ნავსადგურად), რასაც რუსეთი დათანხმდა უმეტესად კომერციული მოსაზრებებით.⁵ 1878 წლის 25 აგვისტოს რუსთა ნაწილები ბათუმში შევიდნენ, რითიც დამთავრდა თურქთა ხანგრძლივი ბატონობა აჭარაში და ეს მხარე საქართველოს დაუბრუნდა.⁶

² გოგოლიშვილი ო., ბერლინის კონგრესი და მისი შედეგები, სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო მეზობელ სახელმწიფოთა გეოპოლიტიკური ინტერესების კონტექსტში, აჭარის დედასამშობლოსთან დაბრუნების 130 წლისთავისადმი მიძღვნილი საერთაშორისო-სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, ბათუმი, 2009, 59.

³ იქვე.

⁴ იქვე, 59-61

⁵ გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013, 12.

⁶ ბენდიანიშვილი ა., დაუშვილი ა., ნათმელაძე მ., საქართველოს ისტორია, (XIX-XX საუკუნეები), ტ. IV, თბილისი, 2012, 79.

1903 წელს აჭარის ტერიტორიის ადმინისტრაციული მოწყობა ბათუმის ოლქის შექმნით დამთავრდა. ბათუმის ოლქი, რომელიც ბათუმისა და ართვინის „ოკრუგებისაგან“ შედგებოდა, ადმინისტრაციული თვალსაზრისით ქუთაისის გუბერნიას დაუქვემდებარეს (რუსეთის იმპერიის ადმინისტრაციულ სისტემაში ცალკე ერთეულებს წარმოადგენდა არტაანისა და „ყარსის ოკრუგები“).⁷

სამხრეთ კავკასიაში ვითარება კარდინალურად შეიცვალა რუსეთის 1917 წლის ოქტომბრის რევოლუციის შემდეგ. მიმდინარეობდა პირველი მსოფლიო ომი, ხოლო დასუსტებულ საბჭოთა რუსეთს ომის გაგრძელება აღარ შეეძლო. შედეგად, 1918 წლის 3 მარტს ბრესტ-ლიტოვსკში (ბელორუსია) დაიდო საზავო ხელშეკრულება, რომლითაც საბჭოთა რუსეთმა საკმაოდ დიდი ტერიტორია დათმო. მათ შორის, რუსეთს ჩამოერთვა ბათუმის, ყარსისა და არტაანის „ოკრუგები“, მაგრამ ისინი ოსმალეთს არ გადასცემია. პრაქტიკულად, ამ სამი „ოკრუგის“ მოსახლეობას რეფერენდუმის გზით უნდა გაერკვია, თუ რომელი მეზობელი სახელმწიფოს შემადგენლობაში სურდა ცხოვრება. თუმცა ოსმალეთის არმიამ შეტევა დაიწყო და 1918 წლის მარტ-აპრილში მთელი სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო დაიპყრო, დაიკავა ბათუმი და ქობულეთი.⁸

1918 წლის 26 მაისისათვის ანუ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის დროისათვის, აჭარა და საერთოდ მთელი სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო, ასევე, სამცხე-საათაბაგოს დიდი ნაწილი (ბორჯომამდე), ოსმალეთის მიერ იყო ოკუპირებული.⁹ ოკუპირებული ტერიტორიის ომის გზით დაბრუნება საქართველოს იმხანად არ შეეძლო. ოსმალეთთან ურთიერთობის მოგვარების გარეშე საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკას საერთაშორისო ასპარეზზე დამკვიდრების მიზნით პირველი ნაბიჯების გადადგმა გაუჭირდებოდა. ოსმალეთის მიერ წამოყენებული პირობების მიღებას ურჩევდა საქართველოს მოკავშირე გერ-

⁷ გურული ვ., საქართველო-რუსეთის ურთიერთობა (1483-1921), თბილისი, 2011, 98.

⁸ გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013, 15.

⁹ იქვე, 15.

მანია. შექმნილი ურთულესი სამხედრო-პოლიტიკურ ვითარების გამო, საქართველო იძულებული გახდა, დაედო დამამცირებელი ზავი. 1918 წლის 4 ივნისს ბათუმში საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკასა და ოსმალეთს შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომელსაც საქართველოს მხრიდან ხელი მოაწერეს ნოე რამიშვილმა, გიორგი გვაზავამ, ილია ოდიშელიძემ და გრიგოლ რცხილაძემ.¹⁰

ბათუმის ხელშეკრულებით ოსმალეთს გადაეცა საქართველოს ისტორიული ტერიტორიის დიდი ნაწილი და, მათ შორის, ბათუმის ოლქი (ბათუმისა და ართვინის „ოკრუგები“) და ყარსის ოლქი (არტაანის, ოლთისისა და ყარსის „ოკრუგები“) საქართველო-ოსმალეთის 1918 წლის 4 ივნისის ბათუმის ხელშეკრულებამ ძალა დაკარგა 1918 წლის ოქტომბერში, მას შემდეგ, რაც ოსმალეთი პირველ მსოფლიო ომში დამარცხდა და იძულებული გახდა მუდროსის ზავზე (პრაქტიკულად კაპიტულაციაზე) მოეწერა ხელი.¹¹ აჭარა გამოცხადდა ინგლისის საოკუპაციო ზონად და ასეთად დარჩა 1920 წლის ივლისამდე.¹²

1921 წლის 21 თებერვლის საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის 107-ე მუხლის თანახმად, სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) გამოცხადებული იყო საქართველოს განუყოფელ ნაწილად, რომელსაც სოხუმისა და ზაქათალას ოლქებთან ერთად ენიჭებოდა ადგილობრივი ავტონომიური მმართველობა. კონსტიტუციის მომდევნო მუხლით, ავტონომიური მმართველობის დებულება უნდა შემუშავებულიყო ცალკე კანონით, მაგრამ საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის გამო ეს ვერ განხორციელდა.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ოკუპაციისა და ფაქტობრივი ანექსიის შემდეგ, 1921 წლის 13 ოქტომბერს, ერთი მხრივ, საქართველოს, აზერბაიჯანსა და სომხეთს, ხოლო, მეორე მხრივ, თურქეთს შორის რუსეთის სფსრ-ის მონაწილეობით დაიდო

¹⁰ იქვე, 15-16.

¹¹ იქვე, 16-17.

¹² Силагадзе А., Гурули В., Российско-Туретское противостояние на центральном Кавказе в 1918-1921 годах, Кавказ & глобализация, т. 3, выпуск 4, 2009, 165.

ყარსის ხელშეკრულება, რომელიც თითქმის იმეორებდა მანამდე, იმავე წლის 16 მარტს რუსეთ-თურქეთს შორის დადებულ ხელშეკრულებას. ამ ხელშეკრულებით თურქეთს გადაეცა საქართველოს ისტორიული ტერიტორიები, ხოლო საქართველო-თურქეთის საზღვრის საწყის პუნქტად განისაზღვრა სოფელი სარფი. იმავე ხელშეკრულების მეექვსე მუხლი ეხებოდა აჭარას. კერძოდ, თურქეთი საქართველოს უთმობდა ქალაქ ბათუმს პორტიუხრთ და მიმდებარე ტერიტორიებით იმ პირობით, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა ისარგებლებდა ფართო ავტონომიით და დაცული იქნებოდა მათი კულტურული და რელიგიური უფლებები, ხოლო თურქეთს ყოველგვარი დამატებითი გადასახადისა და დაბრკოლების გარეშე შეეძლებოდა ბათუმის პორტით სარგებლობა. საქართველოს მხრიდან ხელშეკრულებას ხელს აწერდნენ სამხედრო და საზღვაო საქმეთა სახალხო კომისარი შალვა ელიაშვილი და საგარეო საქმეთა და ფინანსთა სახალხო კომისარი ალექსანდრე სვა-ნიძე.¹³ თავისი არსით, ვინაიდან საქართველოს იმჟამინდელი საბჭოთა ხელისუფლება იყო უკანონო, ყარსის ხელშეკრულებაც უკანონოდ უნდა ჩაითვალოს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ 1992 წლის 30 ივლისს საქართველოს კანონიერი ხელისუფლების გადატრიალებიდან რამდენიმე თვეში დაიდო ხელშეკრულება „საქართველოს რესპუბლიკას და თურქეთის რესპუბლიკას შორის მეგობრობის, თანამშრომლობისა და კეთილმეზობლური ურთიერთობების შესახებ“, რომლის პრეამბულაშიც ნათქვამია: „მხარეები აცხადებენ, რომ დაიცავენ მათ შორის დადებულ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს დაწყებული 1921 წლის 13 ოქტომბრის ყარსის შეთანხმებით. მხარეები ხელმძღვანელობენ იმით, რომ ამ შეთანხმებით საბოლოოდ დადგინდა საზღვარი ორ სახელმწიფოს შორის. მხარეები აღნიშნული შეთანხმების დებულებებს დაიცავენ თავიანთი კანონმდებლობის, არსებული პრაქტიკის და მათი საერთაშორისო ვალდებუ-

¹³ გურული ვ., ჯიქია ლ., ტაო-კლარჯეთის, ლაზეთისა და აჭარის საკითხი 1812-1953 წლების საერთაშორისო ურთიერთობებში, თბილისი, 2013, 19-20.

ლებების გათვალისწინებით.¹⁴ ამავე ხელშეკრულების მე-14 მუხლის თანახმად, მოცემული ხელშეკრულება დაიდო ათი წლის ვადით, თუმცა ავტომატურად გრძელდება შემდგომი ხუთ-ხუთი წლის ვადით, თუ რომელიმე მხარე აღნიშნული ვადის გასვლამდე სამი თვით ადრე წინასწარ წერილობით არ მიმართავს მეორე მხარეს ხელშეკრულების მოქმედების შეწყვეტის შესახებ.

საქართველოში ბევრი აზრთა სხვადასხვაობაა ყარსის ხელშეკრულების ლეგიტიმურობის თაობაზე. ზოგიერთი ავტორი ფიქრობს, რომ იგი ბათილია „სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ“ ვენის 1969 წლის კონვენციის საფუძველზე¹⁵, თუმცა ამავე კონვენციის მე-4 მუხლი ნათლად ადგენს, რომ კონვენცია ვრცელდება მხოლოდ იმ ხელშეკრულებებზე, რომლებიც დადებულია სახელმწიფოთა მიერ მოცემული კონვენციის ამ სახელმწიფოთათვის ძალაში შესვლის შემდეგ. საქართველოსთან მიმართებაში კონვენცია ძალაში შევიდა 1995 წლის 8 ივლისს და ამიტომ მანამდელი ხელშეკრულებების ბათილობის საფუძველად იგი ვერ გამოდგება. ამას გარდა, რამდენად არალეგიტიმურიც არ უნდა ყოფილიყვნენ ყარსის ხელშეკრულების ხელმომწერი პირები საქართველოს მხრიდან, ეს ხელშეკრულება არის მოქმედი და კანონიერი სწორედ საქართველო-თურქეთის 1992 წლის 30 ივლისის საერთაშორისო ხელშეკრულებიდან გამომდინარე. ამდენად, ყარსის ხელშეკრულების ბათილობა სამართლებრივი და პოლიტიკური ფანტასტიკის სფერო უფროა.

1921 წელს აჭარას მიენიჭა ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის სტატუსი, რომელიც საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენამდე არ შეცვლილა. სწორედ საბჭოთა სახელმწიფომ შემოიტანა და დაამკვიდრა ისეთი ტერმინი, როგორიც

¹⁴ „საქართველოს რესპუბლიკას და თურქეთის რესპუბლიკას შორის მე-გობრობის, თანამშრომლობისა და კეთილმეზობლური ურთიერთობების შესახებ“ 1992 წლის 30 ივლისის საერთაშორისო ხელშეკრულების პრეამბულა, აბზაცი 5-7.

¹⁵ ოქროპირიძე უ., კიდეც ერთხელ მოსკოვისა და ყარსის ხელშეკრულებების შესახებ, საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რეგიონული სამეცნიერო ცენტრის „შრომები“, ბათუმი, 2007, 174-175.

არის „ავტონომიური რესპუბლიკა“. ამიტომაცაა, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნების გარდა ეს ტერმინი მსოფლიოს არც ერთი სახელმწიფოს ავტონომიური ერთეულის სახელში არ გვხვდება. მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში ტერიტორიული ერთეულები მხოლოდ საკუთარი სახელებით მოიხსენიებიან (შოტლანდია, უელსი, ჩრდილოეთ ირლანდია), პორტუგალიაში ეწოდება „ავტონომიური რეგიონი“, იტალიაში – „ავტონომიური რეგიონი“ და „ავტონომიური პროვინცია“, საფრანგეთში – „ტერიტორიული კოლექტივი“, ფინეთში – „ავტონომია“ და სხვა. ამდენად, ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულისთვის „რესპუბლიკის“ დარქმევა არასწორია, რადგან ეს სახელმწიფოების მმართველობის ფორმის მახასიათებელია და არა მათი ტერიტორიული ერთეულების და შესაძლოა გახდეს სეპარატიზმის ერთ-ერთი მაპროვოცირებელი ფაქტორი. საბჭოთა სახელმწიფომ ავტონომიებისთვის მსგავსი სახელწოდების მინიჭებით ჩადო შორსგამიზნული ნაღმი, რომ საჭიროების შემთხვევაში ამ ტერიტორიებში ხელი შეეწყოს სეპარატისტული მოძრაობისათვის¹⁶, რაც ასეც მოხდა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის მომენტისათვის (1991 წლის 9 აპრილი) საქართველოში მოქმედებდა 1978 წლის კონსტიტუცია შესაბამისი ცვლილებებით, რომლითაც აჭარას ჰქონდა ავტონომიური რესპუბლიკის (შემდგომში – ა.რ.) სტატუსი, საკუთარი კონსტიტუცია, წარმომადგენლობითი, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები.

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის თავდაპირველ რედაქციაში აჭარა აფხაზეთთან ერთად მოხსენიებული იყო „ავტონომიური რესპუბლიკის“ გარეშე, რომელსაც ჰყავდა თავისი წარმომადგენლობითი ორგანო, თუმცა ფაქტობრივად აჭარა ავტონომიური ერთეული იყო თავისი კონსტიტუციითა და წარმომადგენლობითი, აღმა-სრულებელი და სასამართლო ორგანოებით.

2000 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციაში აჭარას კვლავ აღუდგა ძველი სახელი -

¹⁶ შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, მე-2 გამოცემა, დ. გეგენავას და გ. გორაძის რედაქტორობით, თბილისი, 2021, 309.

„ავტონომიური რესპუბლიკა“. იქვე ჩაინერა, რომ აჭარის ა.რ.-ის სტატუსი უნდა განსაზღვრულიყო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, თუმცა ეს კანონი პარლამენტმა მხოლოდ 2004 წელს მიიღო. მანამდე კი აჭარის ა.რ.-ის განმგებლობას მიკუთვნებული საკითხების წრე, ავტონომიის უმაღლესი ხელისუფლების სტრუქტურა და მათი უფლებამოსილება ნორმატიულად განისაზღვრებოდა 1978 წლის 26 მაისის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით, რომელშიც აჭარის უზენაესი საბჭოს შეტანილი ჰქონდა ცვლილებები.

ამ კონსტიტუციით ა.რ.-ს ჰქონდა ისეთი ორგანოები, რომლებსაც არ ითვალისწინებდა საქართველოს კონსტიტუცია ან პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა მას. მაგალითად, ასეთი იყო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის – ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის“ ინსტიტუტი, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ერთი პირის ხელში თავმოყრას გულისხმობდა. ეს ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტს, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“. ასევე, დაწესებული იყო ავტონომიური რესპუბლიკის სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, რომელსაც 5 წლის ვადით ირჩევდა აჭარის ა.რ.-ის უზენაესი საბჭო და რომელიც საქართველოს სახალხო დამცველთან ერთად, ზედამხედველობას უწევდა ა.რ.-ში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას. ეს ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტს, რომელიც კანონმდებლობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შესახებ ექსკლუზიურად საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას მიაკუთვნებდა. კონსტიტუციის 43-ე მუხლი იცნობდა მხოლოდ საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტს, რომელიც ზედამხედველობდა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე; აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციით შემოღებული იყო, ასევე, ა.რ.-ის საკონსტი-

ტუციო სასამართლო, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომელიც საქართველოში აღიარებდა ერთადერთ საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოს – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.¹⁷ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, თუმცა აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ავტონომიური რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებობას, მას რეალურად არ უმოქმედია. სასამართლო სარჩელების მიღებაზე უარს ამბობდა იმ მოტივით, რომ იგი დაკომპლექტებული არ იყო.¹⁸

ფაქტობრივად, აჭარის ა.რ.-ის კანონმდებლობა ამოვარდნილი იყო საქართველოს საკონსტიტუციო წესრიგიდან, რაც კიდევ უფრო აშკარა გახდა 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ. ამ დროს დაიძაბა ურთიერთობა საქართველოს ახლადარჩეულ ცენტრალურ ხელისუფლებასა და აჭარის ა.რ.-ის უმაღლეს ხელისუფლებას შორის, რაც აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნითა და აქ პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღებით დასრულდა.¹⁹

სწორედ ამას მოჰყვა „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მიღება, რომლითაც განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განმგებლობას

¹⁷ იხ., რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, 50-60.

¹⁸ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 30 მაისის №2/11/233 განჩინება საქმეზე, „ლევან ქიძინიძე და დენის ფუტყარაძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტის წინააღმდეგ“ და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 11 თებერვლის №2/2/169 განჩინება საქმეზე, „მოქალაქეები ლევან ქიძინიძე, ქეთევან დადიანი, თემურ ქიძინიძე, ჯამბულ ქიძინიძე, თამაზ ბოლქვაძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს და საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹⁹ იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 7 მაისის N151 ბრძანებულება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების შესახებ“.

მიკუთვნებული საკითხები, აგრეთვე, აჭარის ავტონომიის უმაღლესი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები, რაც კონსტიტუციის შესაბამისი გახდა. გაუქმდა ყველა ანტიკონსტიტუციური ორგანო, ხოლო სამინისტროების შექმნა შესაძლებელი გახდა მხოლოდ ოთხ სფეროში: ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა; განათლება, კულტურა და სპორტი; სოფლის მეურნეობა.²⁰ ამავე კანონით პირველად დადგინდა, რომ აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციის ძალაში შესასვლელად აუცილებელი იყო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის მიღება.²¹

მოგვიანებით კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე მიღებული იქნა აჭარის ა.რ.-ის ახალი კონსტიტუცია, რომელიც ცალკეული ცვლილებებით დღემდე მოქმედებს.

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, აჭარის ა.რ.-ის შესაბამისი კონსტიტუციური კანონის ძალაში შესასვლელად ის ორგანული კანონით უნდა დაამტკიცოს საქართველოს პარლამენტმა. ასეთი წესი აკნინებს ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას და ზოგადად, ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს. შეიძლება ითქვას, რომ ამ წესის საფუძველი წარსული უარყოფითი გამოცდილების განმეორების შიშია, თუმცა უსაფუძვლო. ზემოთ უკვე აღნიშნული იყო, რომ მე-20 და 21-ე საუკუნეების მიჯნაზე აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციაში შეტანილი იყო ისეთი ცვლილებები, რომლებიც არსებითად ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას. ეს განპირობებული იყო საქართველოს მაშინდელი კანონმდებლობის ხარვეზით. კერძოდ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 1996 წლის 29 ოქტომბრის საქართველოს კანონის საფუძველზე, ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოები თავად განსაზღვრავდნენ იმ ბეჭდვით ორგანოს, სადაც უნდა გამოქვეყნებულიყო მათი ნორმა-

²⁰ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ 2004 წლის 4 ივლისის საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-20 მუხლი.

²¹ იქვე, 23-ე მუხლი.

ტიული აქტები. ნორმატიული აქტის მიმღებ ორგანოს ჰქონდა ამ ნორმატიული აქტის იუსტიციის სამინისტროსთვის გაგზავნის ვალდებულება,²² თუმცა მხოლოდ სარეგისტრაციოდ, რომლი მიზანიც აღრიცხვა, სისტემატიზაცია და საჯაროობის უზრუნველყოფა იყო.²³ რაც მთავარია, მასზე არ იყო დამოკიდებული ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლა. აქედან გამომდინარე, აჭარის ა.რ.-ის უმაღლეს საბჭოს შექმნილი მიეღო ნორმატიული აქტი, მათ შორის, ა.რ.-ის კონსტიტუციური კანონი და ადგილობრივ პრესაში გამოქვეყნებინა ის, მაგრამ იუსტიციის სამინისტროსთვის არ გაეგზავნა, რის შედეგადაც ეს კანონი ძალაში შევიდოდა, თუმცა სახელმწიფო რეესტრში აღრიცხული არ იქნებოდა. ამდენად, შესაძლებელი იყო იუსტიციის სამინისტროს საერთოდ არ სცოდნოდა იმ ანტიკონსტიტუციური კანონის მიღების შესახებ, რაც შეიძლება ა.რ.-ის წარმომადგენლობით ორგანოს მიეღო. სწორედ ასე მოხდა აჭარის ა.რ.-ის ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილებების შემთვევაში, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციას ეწინააღმდეგებოდა. ვფიქრობ, სწორედ ეს იყო მიზეზი იმისა, რომ 2004 წელს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით დადგინდა საქართველოს პარლამენტის მიერ აღნიშნული ავტონომიის კონსტიტუციის ორგანული კანონით დამტკიცების სავალდებულობა.

მაგრამ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს – „საკანონმდებლო მაცნეს“ დაარსებისა და განსაკუთრებით მისი ოფიციალური ვებგვერდის შექმნის შემდეგ (2011 წელი), რომელზე გამოქვეყნებაც უკვე კარგა ხანია არის აუცილებელი წინაპირობა ნებისმიერი ნორმატიული აქტის ძალაში შესასვლელად, ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ ფარულად ნორმატიული აქტის მიღების საშიშროება და, აქედან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტის მიერ აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციის ორგანული კანონით დამტკიცების საჭიროება აღარ არსებობს და იგი უნდა გაუქმდეს.

²² „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 1996 წლის 29 ოქტომბრის საქართველოს კანონის 54-ე მუხლი.

²³ იქვე, 53-ე მუხლი.

აქვე ყურადღება უნდა გავამახვილოთ კიდევ ერთ დრომოჭმულ ნორმაზე, უფრო სწორად, მთელ კანონზე, თუმცა მისგან მხოლოდ 3 მუხლია დარჩენილი. ეს არის საქართველოს კანონი „ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“, რომელიც თითქმის სრულად იმეორებს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ნორმებს. მოცემული კანონი მიღებულია 1999 წლის 9 ივნისს და მისი თავდაპირველი სათაური იყო საქართველოს კანონი „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“. 2014 წელს მასში შევიდა ცვლილება და სათაური ჩამოყალიბდა, როგორც კანონი „ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ და შეეხებოდა მხოლოდ ავტონომიურ რესპუბლიკებს. 2018 წელს ამ კანონში კიდევ ერთი ცვლილება განხორციელდა, რომელმაც, შეიძლება ითქვას, ყოველგვარი აზრი დაუკარგა მას. ამ კანონის პირველივე წინადადებაში ამ კანონის მიღების საფუძვლად გამოცხადებულია არა კონსტიტუცია, არამედ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, ანუ, მარტივად რომ ითქვას, იგი ეხება მხოლოდ აჭარის ავტონომიას და განსაზღვრულია პრეზიდენტის უფლებამოსილება, დაითხოვოს აჭარის ა.რ.-ის წარმომადგენლობითი ორგანო კონსტიტუციური კანონის მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევაში.²⁴ თუმცა იმავე შინაარსს და უფრო დეტალურად შეიცავს „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის ზემოაღნიშნული მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტი. ასეთ შემთხვევაში კი „ავტონომიურ რესპუბლიკაში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საჭიროება გაუგებარია და უნდა გაუქმდეს, რადგან, ფაქტობრივად, იმავე საკითხს ისედაც აწესრიგებს იერარქიულად უფრო მაღალი აქტი – კონსტიტუციური კანონი.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელი მეტად აკნინებს ავტონომიის სტატუსს, დაკავშირებულია აჭარის ა.რ.-ის მთავრობასთან.

²⁴ „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 6¹ მუხლი.

აჭარის ა.რ.-ის მთავრობა არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და აჭარის ა.რ.-ის უმაღლესი საბჭოს წინაშე.²⁵ აჭარის ა.რ.-ის კონსტიტუციით აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის გარდა ცალკე მთავრობის თავმჯდომარეც ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე.²⁶ გაუგებარია ამგვარის სამმაგი დაქვემდებარების არსი. გასაგებია, რომ ავტონომიის მთავრობა ანგარიშვალდებულია ა.რ.-ის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე, რადგან ეს ორგანო არის უფლებამოსილი აირჩიოს და დაითხოვოს იგი. ასევე დასაშვებია ავტონომიური ერთეული ანგარიშვალდებულია სახელმწიფოს ცენტრალური აღმასრულებელი ორგანოს წინაშე, რომელიც უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს ავტონომიური ერთეულის მთავრობის, მთავრობის თავმჯდომარის ან მინისტრის აქტი²⁷, მაგრამ აზრს მოკლებულია, ავტონომიური ერთეულის მთავრობა რატომ უნდა იყოს ანგარიშვალდებული პრეზიდენტის წინაშე საპარლამენტო რესპუბლიკაში, სადაც პრეზიდენტი ნომინალური ფიგურაა და ძირითადად წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. თუ პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებული არ არის სახელმწიფოს ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაშინ რატომ უნდა იყოს ავტონომიური ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც, თავის მხრივ, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების წინაშე არის ანგარიშვალდებული? მით უმეტეს, რომ ამის კონსტიტუციური ბერკეტები საქართველოს პრეზიდენტს არ გააჩნია.

²⁵ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი.

²⁶ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონით დამტკიცებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-4 მუხლის მე-7 პუნქტი.

ზემოაღნიშნული გაუგებრობის გაგრძელებაა აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის თავმჯდომარის არჩევის წესი. ამ წესის თანახმად, აჭარის ა.რ.-ის ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობიდან ან აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას და მთავრობის თავმჯდომარეობის კანდიდატის მიერ დასახელებულ მინისტრების კანდიდატურებს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა დამტკიცებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. მაგრამ თუ უმაღლესი საბჭო 2 კვირის ვადაში არ დაამტკიცებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი 2 კვირის ვადაში უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავრობის იმავე ან სხვა შემადგენლობას, რომლის დამტკიცებასაც კენჭი ეყრება 2 კვირის ვადაში.²⁸ თუ უმაღლესი საბჭო ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს მთავრობას, საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით დაითხოვს უმაღლეს საბჭოს და დანიშნავს უმაღლესი საბჭოს რიგგარეშე არჩევნებს.²⁹

აქ ორი პრობლემაა: პირველი დაკავშირებულია ავტონომიური ერთეულის მთავრობის დაკომპლექტების პროცესში ზოგადად ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევასთან და, მეორე, უშუალოდ პრეზიდენტის როლთან. მთავრობის დაკომპლექტებაში სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლება არ უნდა იღებდეს მონაწილეობას. ავტონომიურობის ხარისხის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი ნიშანი სწორედ ავტონომიური ერთეულის მიერ თავისი უმაღლესი ორგანოების დამოუკიდებლად დაკომპლექტების შესაძლებლობაა. ამ თვალსაზრისით აჭარის ა.რ. ავტონომიურობის ხარისხი დამცირებულია ამ პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების, უფრო მეტიც, პრეზიდენტის ჩარევით. მართალია, მოცემული პროცედურა მოით-

²⁸ იქვე, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁹ იქვე, მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტი.

ხოვს ადგილობრივ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციას, მაგრამ ეს პრეზიდენტს არ ავალდებულებს მიიღოს სუბიექტური გადაწყვეტილება. კონსულტაციის მიუხედავად, პრეზიდენტმა შეიძლება არ წამოაყენოს აჭარის უმარლესი საბჭოს არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერის კანდიდატურა აჭარის მთავრობის თავმჯდომარის პოსტზე, რაც შესაძლოა ავტონომიურ რესპუბლიკაში პოლიტიკური კრიზისის საფუძველი გახდეს. ეს კი აჭარის უმაღლესი საბჭოს დათხოვნისა და ახალი არჩევნების დანიშვნის საფუძველი გახდება. რატომ არ შეიძლებოდა თუნდაც საქართველოს მთავრობის დაკომპლექტების მსგავსი პროცედურის განსაზღვრა, სადაც წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ დასახელებულ კანდიდატს ეყრებოდა კენჭი? ვფიქრობ, აქ ჩანს ცენტრალური ხელისუფლების შიში ა.რ.-ის მთავრობის ოპოზიციური პარტიით დაკომპლექტების მიმართ, რისგან დაცვის გარკვეული ბერკეტი აჭარის ა.რ.-ის მთავრობის არჩევის არსებული მოდელია.

მოცემულ პროცესში უფრო მეტად გაუგებარია პრეზიდენტის როლი, რომელიც არ შეესაბამება საქართველოს, როგორც საპარლამენტო ქვეყნის პრეზიდენტის ფუნქციებს. ზოგადად, ცენტრალური ხელისუფლება და, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტი არ უნდა ერეოდეს ავტონომიური ერთეულის მთავრობის დაკომპლექტებაში. ავტონომიური ერთეულის მოსახლეობის მიერ არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოს უნდა მიეცეს სრული უფლება, თავად შეარჩიოს და აირჩიოს ა.რ.-ის მთავრობა. ეს იქნება სამართლიანიც, ავტონომიურობის პრინციპთან და, რაც მთავარია, საქართველოს სახელმწიფოს მმართველობის ფორმასთან შესაბამისი, სისტემურად გააზრებული მოდელი.